

Rechtstechnik des Rechts der Technik

Thieme, Werner

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 1987 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.67-79



Verlag Erich Goltze KG, Göttingen

9. 10. 1987 in Braunschweig

Rechtstechnik des Rechts der Technik

Von **Werner Thieme**

Recht und Technik sind zwei Gegenstände, die nicht erst seit jüngerer Zeit, sondern schon seit langem miteinander zu tun haben, wahrscheinlich so lange es eine Technik, welcher Art auch immer, gibt. Technik bedeutet Segen und zugleich Gefahr für den Menschen. Das Recht der Technik befaßt sich daher nicht nur mit der Förderung der Technik. Sicherlich ist auch das eines der Themen etwa wie Subventionen, die staatliche Unterstützung, die Ausbildungsproblematik und manches mehr. Ich möchte mich heute darauf beschränken, über die Frage zu sprechen, wie das Recht mit den Gefahren fertig wird, die von der Technik ausgehen. Welcher Mittel, welcher Rechtstechnik sich dieses Recht der Technik bedient. Es geht um Gefahren, die von Maschinen ausgehen, die im Verkehr drohen, die chemische Anlagen mit sich bringen, und vor allem die Gefahren der modernen Energiewirtschaft, voran der Kernkraft, sowie Gefahren die die Umwelt bedrohen.

Das Recht hat mehrere mögliche Reaktionsweisen: Es kann nachträglich reagieren, in dem es die realisierte Gefahr, d.h. den Schaden durch eine Schadensersatzforderung auszugleichen versucht oder dadurch, daß es den Schädiger, der schuldhaft gehandelt hat, bestraft. Mir geht es mehr um die präventive Sicherung vor möglichen Schäden, die von der Technik ausgehen können. Welche Mittel stehen dem Recht zur Verfügung und wie setzt es diese Mittel ein? Zwei Hauptfragen stehen im Vordergrund:

1. Wie hat das Normensystem auszusehen, das die notwendige Sicherheit bringt, sowohl die technische als auch die Rechtssicherheit, und das zugleich der schnellen Entwicklung der modernen Technik und ihrer Kompliziertheit Rechnung trägt?
2. Soll der Staat allein das Sicherungssystem übernehmen oder kann er dies an Wirtschaft und Gesellschaft übergeben? Wenn er dies tut, welche Implikationen ergeben sich dann?

Beide Fragen hängen auf das Engste zusammen. Beide führen auf Zentralprobleme der Rechtsnormentheorie und der juristischen Technik. Mit der Problematik der staatlichen Hoheit und ihres Monopols reichen sie auch in Fragen der Staatstheorie hinein. Wenn ich über die Rechtstechnik des Rechts der Technik spreche, so handelt es sich also nicht nur um rein technische Fragen, d.h. um Fragen, die nur als Fragen zweiter oder dritter Wichtigkeit unsere Aufmerksamkeit beanspruchen dürfen, sondern um Fragen von größerer Bedeutung.

Das Recht der Technik ist so breit, daß ich es hier nicht im einzelnen vorstellen kann. Ich will es auch nicht definieren, denn es genügt anhand einiger Beispiele, die ich Ihnen in der Folge vorstellen werde, deutlich zu machen, worum es geht. Aber einige allgemeine Bemerkungen seien vorweg erlaubt: Das Recht der Technik, das sich vor allem in technischen Normen niederschlägt, ist außerordentlich detailliert und speziali-

siert. Dieses Recht reagiert damit auf die Technik und ihre Eigenart selbst, nämlich auf deren Spezialisierung und technische Verfeinerung.

Damit stoßen wir auf das erste Problem. Die Verfassung schreibt vor, daß Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung in den Händen besonderer Organe liegen und weist die Gesetzgebung dem Parlament zu. Damit ist im Grunde die gesamte Rechtssetzung auf dem Gebiete der Technik dem Parlament übergeben. Daß die Parlamente, sei es der Bundestag, seien es die Landtage, nicht in der Lage sind, die Normenfülle, die die Technik braucht, selbst zu erlassen, um Sicherheit zu gewährleisten, ist einsichtig. Mit Recht wird der Bundestag zuweilen kritisiert, daß er sich zu wenig mit den großen politischen Fragen befaßt und sich stattdessen den Quisquilien technischer Einzelfragen hingibt, die doch nur wenige Abgeordnete jeweils verstehen.

Daher muß im Bereiche des Rechts der Technik von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die Rechtsetzungsgewalt auf die Regierung oder auf einzelne Minister zu delegieren. Die Masse der technischen Normen sind daher nicht Parlamentsgesetze, sondern Rechtsverordnungen. Das bekannteste Beispiel ist das Straßenverkehrsrecht, bei dem der Bundestag lediglich ein recht knappes Straßenverkehrsgesetz gemacht hat, während die Masse des Stoffes in Rechtsverordnungen niedergelegt ist, vor allem in der Straßenverkehrsordnung und in der Straßenverkehrszulassungsordnung.

Derartige Rechtsverordnungen sind nun allerdings nicht Rechtsnormen zweiten Ranges, sondern haben im Verhältnis von Staat und Bürger und von Bürger zu Bürger genau dieselbe Bedeutung wie die Parlamentsgesetze. Eine Verletzung der Rechtsverordnungen kann zu Schadensersatz, Bußgeld oder gar Strafe führen. Die Frage, ob der Kraftfahrer wegen fahrlässiger Tötung im Straßenverkehr zu bestrafen ist, hängt vielfach daran, ob er eine dieser technischen Normen nicht beachtet hat. Insofern setzt die Regierung das technische Recht mit allen seinen u. U. harten Konsequenzen.

Die Bedeutung des Rechts der Technik führt zu der Forderung, daß die technischen Normen möglichst deutlich, eingehend und umfassend formuliert werden. Es sollen alle möglichen Eventualitäten berücksichtigt werden, um von vornherein Zweifeln auszuräumen. Das ist etwa wichtig für die Frage der Errichtung von Anlagen und Bauwerken oder des Einsatzes von Arbeitsmitteln. Derjenige, der sich dieser technischen Vorrichtungen und Einrichtungen bedienen will, will wissen, woran er ist. Er muß sich darauf einstellen können. Das Gebot der Rechtsstaatlichkeit, eine der obersten Normen unseres Grundgesetzes, eines der Staatsziele, wie der Jurist zu sagen pflegt, verlangt die Ausführlichkeit, Bestimmbarkeit und Berechenbarkeit der Norm.

Das ist aber nicht nur eine Forderung der Rechtstheorie, sondern es ist auch für die Wirtschaft von entscheidender Bedeutung, daß sie weiß, welche Vorschriften sie zu beachten hat, weil davon ihre Kalkulationsgrundlagen und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes bestimmter technischer Systeme abhängen.

Es dient aber auch dem Rechtsfrieden, weil man bei der Verhandlung mit der Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde Standpunkte beziehen kann. Sofern dennoch Streit entsteht, gibt die exakte und eingehend formulierte Rechtsnorm dem Gericht die Möglichkeit zu einer voraussehbaren Entscheidung.

Freilich ist zu bemerken, daß die Berechenbarkeit der Rechtsnorm eine Idealvorstellung ist. Die Realität sieht leider etwas anders aus. Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, daß das Ideal der Bestimmtheit und Genauigkeit auch seine Kosten hat. Das beginnt beim Normierungsverfahren, den immanenten Schwierigkeiten zur Findung einer idealen Formulierung und der Dauer des Normierungsverfahrens. Dies führt nicht selten dazu, daß der Abschluß des Normierungsverfahrens länger auf sich warten läßt. Zwischendurch steht entweder keine Norm oder eine veraltete oder schnell veraltende Norm zu Verfügung, die u. U. den technischen Fortschritt hemmt. Der Erneuerungsbedarf unseres Normensystems wird um so größer je exakter, eingehender und genauer die Normen gefaßt sind. Unser Normensystem will ja auf die jeweils bestehende und sich verändernde technische Entwicklung reagieren und je schneller die Entwicklung der Technik läuft, um so schneller muß sich auch das Rad der Gesetzgebung drehen.

Ein zweites Problem ist die Frage des Zugriffs auf die Normen. Es genügt nicht, daß die Normen einmal erlassen worden sind. Normen wirken nicht von selbst; sie wirken nur dann, wenn die Menschen sie anwenden. Und das setzt voraus, daß die Menschen, die die Normen anwenden sollen, diese auch kennen und, sofern sie sie noch nicht kennen, in der Lage sind, sich Kenntnis zu verschaffen. Und je mehr Normen es gibt, d. h. je mehr das Ideal der Bestimmtheit, Genauigkeit und Vollständigkeit des Normensystems verwirklicht wird, desto schwerer wird es, alle Normen zu finden, die im einzelnen Falle einschlägig sind. Sicherlich gibt unsere moderne Informationstechnik uns Möglichkeiten, besser als früher auf die Normen zuzugreifen. Aber es bleibt dennoch der Tatbestand: Die Fülle der Normen, die die Technik regeln, und die Sicherheit vor den Gefahren der Technik schaffen wollen, ist so groß, daß nur der Spezialist seinen jeweiligen Normenkomplex noch kennt und sich einigermaßen die Gewißheit verschaffen kann, daß keine der anzuwendenden Normen übersehen worden ist. Es sind daher u. U. eine ganze Reihe von Spezialisten zu befragen, ehe man sicher gehen kann, daß die einschlägigen Normen wirklich beachtet sind. Es ist also so, daß der Segen des umfassenden Normierungssystems, das die Rechtssicherheit bringt, zugleich die Gefahren des Übersehens von Normen mit sich führt oder doch mindestens die Anwendung dieses komplizierten Systems durch Einsatz der Spezialisten verteuert. Es stellt sich die Frage, ob das Rechtssystem dadurch besser wird, daß es immer mehr verfeinert wird, ob nicht der Grenznutzen sinkt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß eine größer werdende Zahl von Rechtsnormen auch Konkurrenzprobleme schafft. Es ist ja nicht einfach so, daß man ohne weiteres alle Normen anwenden kann, sondern daß die Normen sich u. U. widersprechen. Soweit derartige Widersprüchlichkeiten auftreten, und ihre Zahl ist erstaunlich groß, kommt es darauf an, welcher der verschiedenen Normen der Vorrang gebührt. Hier, gerade bei dem Konkurrenzproblemen, erzeugt die große Zahl der Rechtsnormen eher eine Rechtsunsicherheit als eine Rechtssicherheit.

Diese Einsichten führen zur Skepsis gegenüber dem Ideal der umfassenden und möglichst ins einzelne gehenden Regelung durch die technischen Normen. Jedenfalls müssen wir gegensteuern. Abhilfe kommt von der Generalklausel, die genau das

Gegenbild unserer ins einzelne gehenden Norm ist. Am bekanntesten ist die Generalklausel des allgemeinen Ordnungs- und Sicherheitsrechts, die auch für das Recht der Technik gilt. Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, formuliert das schlicht so:

„Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren.“

Dies ist eine so weite Formulierung, daß sie unseren rechtsstaatlichen Bedürfnissen nicht genügt. Und zur Beruhigung sei angefügt, daß in der Tat der Musterentwurf sowie die heute geltenden Polizeigesetze der Länder sich mit einer so weiten Generalklausel nicht begnügen, sondern diese Generalklausel in vielfacher Weise eingeengt haben. Es gibt nun gerade im Recht der Technik auch noch eine Reihe von weiteren, mehr spezialisierten Generalklauseln, wie etwa im § 6 des Straßenverkehrsgesetzes, wonach der Bundesminister für Verkehr Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften über die zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen oder Plätzen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr erläßt. Eine weitere Generalklausel, die einen noch engeren Inhalt hat und schon relativ konkret wird, ist im § 45 der Straßenverkehrsordnung enthalten, wonach die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten können. Andere Beispiele enthalten etwa die Bauordnungen. Ich zitiere § 1 der Niedersächsischen Bauordnung, der folgendes sagt:

„Bauliche Anlagen müssen so angeordnet, beschaffen und für ihre Benutzung geeignet sein, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht gefährdet wird. Besonders dürfen Leben und Gesundheit nicht bedroht werden. Unzumutbare Belästigungen oder unzumutbare Verkehrsbehinderungen dürfen nicht entstehen.“

Daß derartige Generalklauseln gegenüber den Vorschriften, die jede Einzelheit genau vorschreiben, wie etwa die Bauvorschriften über Standfestigkeit, Dachneigung, Beschaffenheit von Baustoffen usw., wenig eindeutig sind, ist offenbar. Generalklauseln sind Einfallstore der Rechtsunsicherheit und damit der Streitigkeiten. Daher führt der Gebrauch von derartigen Generalklauseln sehr schnell dazu, daß sie durch Verwaltungsvorschriften ausgefüllt werden. Sie geben der Verwaltung damit die Definitionsmacht über den Inhalt der Vorschriften. Sie verlagern gewissermaßen die Zuständigkeit vom Ordnungsgeber auf die Verwaltung. Während die Rechtsverordnung nach bestimmten generellen Vorschriften verkündet sein muß und damit der Zugriff des Bürgers auf das, was geltendes Recht ist, möglich bleibt, gilt das für die Verwaltungsvorschriften nur bedingt. Sie sind sog. Innenrecht und gelten nur im Verhältnis der vorgesetzten zur nachgeordneten Behörde. Zwar nimmt die Rechtswissenschaft und Rechtsprechung an, daß bei dauernder Benutzung bestimmter interner Verwaltungsvorschriften so etwas wie eine Selbstbindung der Verwaltung eintritt, auf die sich der Bür-

ger auch zu seinen Gunsten berufen kann. Aber der Nachweis dieser ständigen Übung, die zur Selbstbindung führt, ist doch recht schwierig. Vor allem aber ist der Richter, der im Streitfall zu urteilen hat, nicht an die Verwaltungsvorschriften gebunden, sondern frei. Dadurch bleibt allemal unsicher, was in einem Streitfall herauskommt, was wiederum dazu führt, daß der Bürger im Interesse der frühzeitigen Klärung darauf verzichtet, die Frage der richtigen Anwendung der Generalklausel durch Verwaltungsvorschriften dem Richter vorzulegen, sondern sich auf das einläßt, was die Verwaltung ihm vorgibt.

Die Generalklauseln haben also ganz offensichtlich gewisse Nachteile, weshalb sie auch unbeliebt sind und vom Juristen möglichst vermieden werden. Der Jurist hat auch noch andere Mittel zur Verfügung, um der Rigidität des technischen Rechts zu entgehen, ohne auf Generalklauseln zurückgreifen zu müssen. Eines dieser Mittel sind die „Soll-Vorschriften“.

Der Jurist unterscheidet drei Arten von Normen, die Muß-Vorschriften, die Soll-Vorschriften und Kann-Vorschriften. Während die Muß-Vorschriften absolut zwingend sind und bei den Kann-Vorschriften der Verwaltung ein Ermessensspielraum eingeräumt ist, stehen die Sollvorschriften auf der Mitte zwischen beiden. An sich sind auch die Soll-Vorschriften ebenso zwingend wie die Muß-Vorschriften. Es ist jedoch bekannt, daß der Gesetzgeber – ebenso der Verordnungsgeber bei seinen Rechtssetzungsakten – von einem bestimmten Leitbild auszugehen pflegt, auf das er mit seiner Vorschrift reagiert. Liegt nun dieses Leitbild im konkreten Falle nicht vor, ist aber andererseits der Wortlaut der Norm so gefaßt, daß sie an sich anzuwenden ist, so darf der Rechtsanwender von der Norm abweichen, wenn er sonst das Ziel der Norm verfehlen würde.

Dies ist in manchen Fällen eine wichtige Hilfe. Allerdings führt das, wie leicht einzusehen ist, in manchen Fällen auch zum Streit, wo denn eigentlich die Grenze der Freiheit des Normanwenders beginnt und inwieweit die Soll-Vorschrift wie eine Muß-Vorschrift wirkt.

Es ist daher doch wohl so, daß die Soll-Vorschriften keinen allzugroßen praktischen Anwendungsraum haben, daß der Normgeber sich entscheiden muß, ob er die Spezialregelung oder eine Generalklausel benutzen will. Aber auch hier gibt es noch einen Ausweg. Dieser Ausweg besteht darin, daß man die Spezialregelung mit der Generalklausel kombiniert. Das kann etwa so geschehen, daß eine Generalklausel formuliert wird und dann durch einige „Insbesondere-Regelungen“ geklärt wird, in welchen Fällen die Generalklausel anzuwenden ist.

Durch derartige Insbesondere-Regelungen kann man die Masse der auftretenden Fälle erfassen und damit dem Bürger genau sagen, was mit der Generalklausel gemeint ist. Allerdings ist dieser Weg, so nützlich er in vielen Fällen ist, doch oft nicht mehr wert, als die Generalklausel, weil die einzelnen „Insbesondere-Fälle“ ohnehin die bekannteren und selbstverständlicheren Fälle umfassen, während die strittigen und unklaren Fälle nicht durch eine Insbesondere-Regelung geklärt zu werden pflegen.

Eine weitere recht nützliche Technik ist es, daß der Gesetz- oder Verordnungsgeber eine detaillierte Regelung gibt und dann in einem weiteren Paragraphen noch eine

Generalklausel, die gewissermaßen als Auffangvorschrift dazu dient, alle jene Fälle zu erfassen, die in den Spezialbestimmungen noch nicht enthalten sind, sei es, daß der Gesetzgeber Probleme noch nicht kannte, sei es, daß er Probleme übersehen hat. Wahrscheinlich ist diese Kombination von Spezialvorschriften und Generalklauseln das optimale Mittel, um die Probleme zu erfassen und zugleich die nötige Rechtssicherheit zu schaffen.

Ist damit die Generalklausel trotz aller Bedenken, die gegen sie bestehen mögen, ein Mittel, das in der Lage ist, gegenüber den Schwierigkeiten, die von den Spezialregelungen ausgehen, Hilfe zu schaffen, so stellt sich die Frage, wie denn die Generalklauseln aussehen sollen.

Ich habe Ihnen bereits einige Beispiele genannt. Ich möchte einige weitere zitieren, um sie alsdann diskutieren zu können. Als Beispiele nenne ich:

- „Anerkannte Regeln der Technik“,
- „Stand der Technik“,
- „Stand von Wissenschaft und Technik“,
- „Schutz der Beschäftigten und Dritter vor Gefahren“,
- „soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit oder der Auftraggeber erforderlich ist“,
- „schädliche Umweltauswirkungen“,
- „erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Allgemeinheit“.

Derartige Generalklauseln verweisen in der Regel auf andere Systeme. Sie fordern die Klärung der Frage, was denn z.B. die Regeln der Technik sind und welches der Stand der Wissenschaft ist.

Derartige Systeme, wie die Regeln der Technik oder der Stand von Wissenschaft und Technik, stehen keineswegs von vornherein fest, sondern bedürfen jeweils der Ermittlung des Inhalts. Dabei geht es in aller Regel darum, daß technische Termini und technische Normen benutzt werden, die mathematisch-naturwissenschaftliche oder ingenieurwissenschaftliche Kenntnisse voraussetzen, die beim Juristen nicht vorhanden zu sein pflegen. Der Rückgriff auf derartige Systeme erfolgt in unterschiedlicher Weise. Die Überwachungsbehörde bedient sich in aller Regel der Ingenieure, die sie selbst beschäftigt. Das Gericht dagegen, das aus Juristen besteht, muß Sachverständige beschäftigen, die vom Gericht bestellt werden. Dabei ist es vielfach so, daß der Sachverständige zum Richter wird. Der Richter ist zwar berechtigt, das Gutachten des Sachverständigen zu verwerfen. Welcher Richter aber kann es wagen, ein Gutachten, das in sich schlüssig ist und das im übrigen verständig die aufgeworfene Gutachtenfrage beantwortet, zu verwerfen? Die entscheidende Frage ist daher oft die, wer zum Sachverständigen bestellt wird. Und hier haben wir sonderbarerweise nicht den gesetzlichen Sachverständigen, so wie wir den gesetzlichen Richter haben, sondern das freie Auswahlrecht des Gerichts. Dieses Auswahlrechts des Gerichts wird seinerseits beschränkt durch die Tatsache, daß der Richter im allgemeinen keine hinreichenden Personalkenntnisse hat, wer denn wohl für eine bestimmte Spezialfrage der geeignetste und wirklich unabhängige Sachverständige ist. So muß der Richter sich zunächst an be-

stimmte Organisationen wenden und sich bei ihnen Rat holen, wer wohl als Sachverständiger in Frage kommt. Das gibt diesen Organisationen eine ganz erhebliche Macht in die Hand. Selbst wenn sie in der Form einer öffentlich-rechtlichen Kammer organisiert sind, garantiert dies keineswegs die hinreichende Neutralität, weil auch die Kammern Verbände von Mitgliedern bestimmter Berufsstände mit ihren spezifischen Interessen sind.

Wenn nun der Sachverständige, sei es der Sachverständige in der Behörde, sei es der von Gericht oder Behörde herangezogene freie Sachverständige, sein Gutachten abgibt, was denn die anerkannten Regeln der Technik oder der Stand von Wissenschaft und Technik sind, so stellt sich die Frage, ob es so etwas überhaupt gibt. Denn die Anerkennung oder der Stand, auf die es die zitierten Generalklauseln abstellen, setzen ja irgendeine Instanz voraus, die festlegt, was anerkannt und was nicht anerkannt ist.

Gegenüber solchen Bedenken kann nun freilich eingewandt werden, daß sich das alles in der Praxis eingespielt habe. Aber wer etwas genauer hinter die Kulissen sieht, weiß alsbald, daß es hierbei vielfach um Einflußrechte von Organisationen geht, die bestimmte Standards von Regeln definieren, Organisationen, die außerhalb der staatlichen Verfassung stehen und damit in einem demokratischen Staat nur eine schwache Legitimation besitzen. Aber man wird gegenüber allzu großen Skrupeln, die zuweilen geltend gemacht werden, einräumen müssen, daß es wahrscheinlich gar nicht anders geht. All unsere Normierungssysteme sind auf dieser Erde erdacht und werden auf dieser Erde angewandt. Die Mangelhaftigkeit der Menschen, die mit ihnen umgehen, ist daher ein Stück dieser Systeme selbst.

Ich möchte mich noch mit einem anderen Typus von Generalklauseln befassen. Das sind diejenigen Generalklauseln, die es auf die Erforderlichkeit der Abwehr bestimmter Gefahren abstellen. Hier stellt sich die Frage, was denn eigentlich „erforderlich“ ist. Heißt Erforderlichkeit, daß die Gefahren total zu vermeiden sind? Vielfach bedeutet das, daß dann bestimmte technische Systeme überhaupt nicht mehr benutzt werden dürfen. Für das Straßenverkehrsrecht als besonders wichtiges System unseres technischen Rechts ist ganz offenbar dann, wenn vorgeschrieben wird, daß die erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind, um Gefahren für die Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr zu vermeiden, nicht eine totale Vermeidung von Schäden vorausgesetzt. Sonst würden wir nicht jährlich die Auslöschung eines Teiles der deutschen Bevölkerung in der Größe einer Kleinstadt hinnehmen, ohne ernsthaft daran zu denken, das Kraftfahrzeug als Auslöser dieser Gefahren zu verbieten. Offenbar wird das, was erforderlich ist, von technischem System zu technischem System sehr unterschiedlich definiert. Denn es wäre wohl kaum vorstellbar, daß heute noch ein Atomkraftwerk eingeschaltet wäre, wenn von den Atomkraftwerken eine gleichgroße Zahl von Toten ausginge, wie sie von den Kraftfahrzeugen ausgeht. Die Vorstellungen, was erforderlich ist, kann sich auch ändern. Während früher im Bergwerksbetrieb, insb. in Kohlenbergbaugruben, Unglücke vorkamen, die mehrere Hunderte von Toten forderten und das hingenommen wurde, ohne die Bergwerke zu schließen, so würde man heute wahrscheinlich derartige Gefahrenmomente nicht mehr hinzunehmen bereit sein. Das, was erforderlich ist an Sicherheitsvorrichtungen, hat sich hier glücklicherweise geändert.

Es geht daher um die Frage, welcher Sicherheitsstandard gefordert wird, wenn das Gesetz oder die Verordnung sagt, daß die für die öffentliche Sicherheit erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind. Gerade diese zentrale Frage, was erforderlich ist, bleibt in derartigen Generalklauseln offen. Es ist eine Bewertungsnorm, wobei die Bewertung vom Gesetzgeber auf die Rechtsanwendung verschoben worden ist. Der Gesetzgeber hat sich – und das ist weitgehend die Funktion der Generalklausel – nicht in der Lage gesehen, den Sachverhalt voll durchzunormieren. Das führt zu einer Flexibilität, die nicht nur Rechtsunsicherheit schafft, sondern auch die Möglichkeit bietet, ohne ein neues Normierungsverfahren sachgerechte Entscheidungen im Einzelfall zu treffen.

Generalklauseln haben noch ein weiteres Problem. Vielfach haben wir es mit neuen technischen Einrichtungen oder technischen Entwicklungen zu tun, die wir noch nicht kennen und deren Wirkungsweise wir aus dem Versuch, aus der theoretischen Berechnung oder einer Simulation nur bedingt erfahren können. Gerade das Beispiel des Kernkraftwerks zeigt dies. Auch hier stellt sich die Frage, was als Sicherheitsstandard erforderlich ist und wer das voraussehen kann. Das Gesetz verlangt insb. bei der Kernkrafttechnik eine Orientierung am Stand der Wissenschaft. Zwar wird auch der Stand der Technik genannt. Allerdings ist es sehr zweifelhaft, ob der Verweisung auf den Stand der Technik in derartigen Fällen überhaupt eine Bedeutung zukommt, weil es oft eine Technik noch nicht gibt, jedenfalls bestimmte technische Systeme oder technische Teilsysteme bisher noch nicht verwirklicht worden sind. Dann stellt sich die Frage: Was weiß die Wissenschaft? In diesem Kreise brauche ich nicht darauf hinzuweisen, daß eigentlich immer vieles in der Wissenschaft streitig ist. Wissenschaftliche Ergebnisse werden gerade im Hinblick auf technische Entwicklungen vorangetrieben. Die Entwicklung der Wissenschaft hängt dann auf engste mit einem bestimmten technischen Großprojekt zusammen, weil wissenschaftliche Ergebnisse außer bei der Entwicklung dieses Großprojekts noch nicht bestehen. Sicherlich sind das Einzelfälle, aber es sind gerade die wesentlichen Einzelfälle, die Aufsehen erregen und mit denen der Jurist dann nicht zurecht kommt.

Und dann gibt es noch die Frage der Weiterentwicklung der Wissenschaft während eines bestimmten Verfahrens. Nehmen wir wieder das Beispiel der Kernkraftwerke. Die Dauer eines Genehmigungsverfahrens mit anschließendem Gerichtsverfahren durch zwei Instanzen ist so lang, daß der Stand der Wissenschaft sich während dieses Verfahrens in einzelnen Punkten einschneidend ändern kann. Entsprach das Projekt bei Einreichung des Plans zur Genehmigung noch dem Stand der Wissenschaft, so ist das bei der Prüfung durch das Gericht zweiter Instanz oft nicht mehr möglich. Damit werden bestimmte Arten von technischen Großprojekten für die Wirtschaft unkalkulierbar. Aber gibt es eine Möglichkeit, die Dinge anders zu sehen? Soll man sich dann, wenn nach sieben Jahren endlich das Bundesverwaltungsgericht seinen Spruch fällt, auf den Stand der Wissenschaft vor sieben Jahren zurückziehen dürfen, wenn man weiß, daß die Sicherheitstechnik bei einem Kernkraftwerk inzwischen wesentlich weiter entwickelt worden ist und die Möglichkeit bestünde, das Risiko durch Anwendung der weiter entwickelten Technik zu verringern? Es ist daher mißlich, den Stand der Wissenschaft zum Norminhalt zu nehmen. Aber eine Alternative hierzu steht nicht zur Ver-

fügung. Die moderne Großtechnik mit allen ihren Risiken hat eine Entwicklung erreicht, die wir mit unserem herkömmlichen Normierungssystem nicht mehr voll im Griff haben. Hier zeigt sich das Zusammenspiel von Recht und Technik und die Abhängigkeit des Rechts von der Technik sowie der Technik vom Recht, die Schwierigkeit diese Zusammenhänge durch eine geeignete Rechtstechnik zu bewältigen.

Es war schon darauf hingewiesen worden, daß die staatliche Verwaltung kaum in der Lage ist, die Probleme, die bei der Setzung des Rechts der Technik entstehen, selbst zu bewältigen. Die staatliche Verwaltung bedarf zunehmend mehr des Spezialisten aus der Wirtschaft. Daneben freilich steht auch die Abwälzung der Rechtssetzung auf andere Körperschaften, insb. auf solche der Selbstverwaltung. Hierbei stehen die Berufsgenossenschaften im Vordergrund, weil ihnen die gesetzliche Aufgabe zufällt, mit den Unfallverhütungsvorschriften eine große Zahl von technischen Normen zu erlassen. In der Praxis haben daher die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaft eine große Bedeutung erlangt und werden weitgehend auch im staatlichen Bereich angewandt. Hier stößt der Jurist allerdings schon wieder auf ein Problem. Die Berufsgenossenschaften sind Personalkörperschaften und haben eine Verbandsgewalt nur gegenüber ihren Verbandsmitgliedern, d.h. gegenüber den Unternehmern und Versicherten der ihnen angehörenden Unternehmern. Dritte werden nicht durch derartige Vorschriften gebunden, es sei denn, es erfolgt eine ausdrückliche Erweiterung. Inwieweit diese Erweiterung möglich ist, hängt davon ab, daß der Staat als Souverän entsprechende Vorschriften erläßt, die die Erweiterung der verbandlichen Normen vorsehen. Dies geschieht in der Regel durch eine Verweisung auf die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften. Die Zentralfrage für den Juristen ist dabei die, auf was denn eigentlich verwiesen wird. Solange die Verweisung auf Normen erfolgt, die bereits verkündet worden sind, sind die Probleme überwindbar. Hier kann in dem staatlichen Verkündungsorgan Bezug genommen werden auf die verbandlichen Normen, wobei Bezeichnung, Erlassdatum und Fundstelle genau genannt werden.

Anders ist die Frage u.U. zu beurteilen, wenn nicht auf eine schon erlassene Norm verwiesen wird, sondern auf bestimmte Normen „in ihrer jeweils geltenden Fassung“. Diese sogenannte dynamische Verweisung bedeutet, daß im Augenblick der Verweisung noch nicht feststeht, wie denn eigentlich die Norm aussehen wird, die später einmal Geltung auch bei Nichtmitgliedern der Körperschaft haben soll. Die zuständigen Körperschaftsorgane sind befugt, für ihre Mitglieder die Norm abzuändern und damit zugleich auch für jeden Dritten, der nicht zum Verband gehört. Mit der Bezugnahme in der staatlichen, d.h. für jedermann geltenden Norm auf die verbandliche Norm „in ihrer jeweils geltenden Fassung“ wird damit dem Verbands Vollmacht gegeben, beliebig die Rechtsverhältnisse zwischen dem Verband und Dritten, ja zwischen dem Staat und Dritten zu regeln. Dies ist ein Phänomen, das den Juristen beunruhigt, aber doch wohl hingenommen werden kann, weil es praktisch bedeutet, daß der Staat kraft seiner staatlichen Vollmacht die Verbandsgewalt erweitert. Es liegt im Grunde nicht viel anders, als wenn durch die Gewerbeordnung eine Bauartzulassung für Spielgeräte verlangt wird, die praktisch auf Regeln verweist, die von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt entwickelt worden sind.

Prekär wird für den Juristen allerdings die Frage, wenn in einer staatlichen Norm auf Regeln verwiesen wird, die von rein privaten Organisationen entwickelt worden sind, etwa Regeln der DIN-Ausschüsse, des VDE, des VDI oder anderer. Derartige Regeln, derer es sehr viele gibt, sind ohne staatliche Hilfe entstanden. Die Verbände leben nach ihrem Verbandsrecht, d.h. nach privatem Vereinsrecht. Sie haben die Vereinigungsfreiheit, die auch die negative Vereinigungsfreiheit einschließt, d.h. das Recht dem Verbands fernzubleiben, und das Recht des Verbandes, bestimmte Personen von der Mitgliedschaft auszuschließen.

Unter Umständen gibt es in bestimmten Bereichen auch konkurrierende Verbände. Selbst dort, wo es keine konkurrierenden Verbände, sondern nur einen Monopolverband gibt, kann es so sein, daß ein konkurrierender Verband sich nicht entwickeln kann, weil der Monopolverband eine soziale Macht entfaltet, die geschützt wird durch finanzkräftige Wirtschaftszweige, die hinter dem Verband stehen.

Die Normierungen derartiger Verbände sind in der Regel wohltätig. Sie schaffen bei dem Betroffenen Rechtssicherheit und gegenüber denen, die durch technische Einrichtungen gefährdet sind, tatsächliche Sicherheit. Oft wird man auch sagen dürfen, daß derartige Verbände es besser machen als der Staat und daß es gut ist, wenn der Staat sich heraushält und die Entscheidungen der Wirtschaft überläßt.

Dies alles ist anerkannt. Freilich kann sich der Jurist nicht damit begnügen, daß etwas zweckmäßig ist. Regelungen, die Geltung beanspruchen, müssen auch juristisch einwandfrei sein. Wenn es später um die Frage geht, ob im Falle eines Unfalls oder Schadens eine Haftung eintritt, u.U. sogar die Staatsanwaltschaft tätig wird, so muß mit Sicherheit geklärt werden, ob die Regeln, die in der privaten Wirtschaft ohne Hilfe des Staates entwickelt sind, für jedermann normierende, d.h. bindende Bedeutung besitzen. Will der Staat durch seine Behörden oder Gerichte derartige Regeln verbindlich machen, so bedarf es einer irgendwie gearteten Transformation in staatlichen Normen.

In gewisser Weise liegt das Problem ähnlich wie bei den Normen, die von Selbstverwaltungsträgern aufgestellt werden. Allerdings liegt der Unterschied gegenüber diesen darin, daß die Normierungsinstanzen überhaupt nicht zu den Trägern öffentlicher, d.h. staatlich legitimerter Gewalt, gehören. Freilich hat dieses Problem dem Juristen niemals entscheidene Schwierigkeiten bereitet. Die Rechtswissenschaft hat die Figur des sog. Beleihenen entwickelt, d.h. einer Person, mag sie natürliche oder juristische Person sein, die kraft eines besonderen Beleihungsaktes Funktionen des Staates wahrnimmt. Gerade aus dem Recht der Technik sind derartige Rechtsfiguren wohl bekannt, die wichtigsten sind die Technischen Überwachungsvereine, die kraft besonderer Beleihung staatliche Gewalt ausüben.

Diese Träger staatlicher Gewalt unterliegen aber genau denselben Regeln wie die Träger ursprünglicher staatlicher Gewalt. Das gilt vor allem für ihre Normsetzungen. Diese müssen in den amtlichen Verkündigungsblättern in derselben Form verkündet werden, wie es die staatlichen Behörden tun. Daran aber fehlt es ja gerade bei den Normen, die von den nichtstaatlichen Normsetzungsorganen erlassen werden. Es sollen ja nach dem Willen dieser Normsetzungsorgane private, verbandliche, gesellschaftliche Normen bleiben und nicht staatliche Normen werden.

Unabhängig davon taucht hier das Problem auf, daß die Normsetzung aus einer kurzen Verweisung auf anderswo verkündeten Normen besteht, die von anderen nicht-staatlichen Instanzen erlassen worden sind. Noch problematischer wird es, wenn man sich einer modernen und sehr praktischen Verkündungsform bedient, nämlich des Loseblattwerks. Im Loseblattwerk können die allfälligen Änderungen der technischen Vorschriften sehr schnell durch neue ersetzt werden, so daß der Benutzer immer den aktuellen Stand vor sich hat. Derartige Loseblattsammlungen, so praktisch sie sind, sind freilich als Verkündungsorgane für staatliche Normen unbrauchbar. Für den Nachweis, ob irgendwann und irgendwie eine bestimmte Norm gegolten hat oder gilt, bedarf es der Verkündung in Blättern, die datiert und paginiert sind, die man in Jahrgängen binden kann und die mit Registern versehen sind, aus denen sich insb. auch der Nachweis der Vollständigkeit des Blattes ergibt.

Daher besteht immer wieder die Neigung einer Verweisung auf die Norm in ihrer jeweils geltenden Fassung. Es muß aber mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß dies Verfahren, das schon für die Normen der Körperschaften des öffentlichen Rechts zweifelhaft ist, bei den Normen privater Verbände völlig unzureichend ist, daß dies Verfahren rechtsstaatlich unzulässig ist. Dabei geht es sowohl um das Problem der rechtsstaatlichen Sicherung dessen, was eigentlich wirklich als Norm anzusehen ist, als auch um das Problem der Demokratie, daß nämlich eine korrekte Ableitung der Rechtsetzung vom Parlament zu einem unteren Organ eine Ermächtigungskette besteht, die vollständig und unzweifelhaft legitimiert ist.

Ist es nicht möglich, derartige Normen in den staatlichen Bereich bzw. den staatlichen Normenapparat aufzunehmen, so müssen sie halt private Normen bleiben. Auch hier entfalten sie ihren Nutzen. Eine private Norm kann sich kraft ihrer inneren Autorität eine Anerkennung auch im staatlichen Bereich verschaffen. Die Tatsache, daß diese Normen überall, wenn auch ohne staatlichen Befehl angewandt werden, ist oft genug ein Hinweis auf ihre Qualität, und führt dazu, daß die staatliche Behörde diese Normen als Verwaltungsvorschriften anwendet, um die ihr im Rahmen einer Generalklausel gegebene Ermächtigung auszufüllen. Die Gerichte sind dann oft noch bereit, dem Gedanken zu folgen, daß die private Norm die sachgerechte Entscheidung enthält und damit anzuerkennen, daß die Behörde ermessensrichtig gehandelt hat, wenn sie sich auf die private Norm stützt.

Tritt später ein Schaden oder ein Unfall ein, so wird man bei der Frage, ob jemanden ein Verschulden trifft, auch darauf abstellen dürfen, ob die private Norm angewandt worden ist. Handelt es sich um eine qualitativ gute Norm, so wird man von jedermann, der mit derartigen Fragen befaßt ist, erwarten können, daß er diese Normen bei seinem eigenen Verhalten berücksichtigt. Tut er das nicht, so impliziert die Nichtbeachtung derartiger Normen ein fahrlässiges Verhalten, das zu einer Haftung führen kann.

Eine derartige Auffassung von Wesen und Bedeutung der privaten Norm hat zweifellos ihre Vorteile. Der starre und komplizierte staatliche Apparat braucht nicht in Gang gesetzt zu werden. Das Interesse der Wirtschaft an geeigneten Normen wird angerufen und führt dazu, daß die Wirtschaft sich die Normen selbst geben darf, ohne daß der Staat eingreift. Dabei ist noch nicht gesichert, daß der Staat diese Normen aner-

kennt. Das hängt vielmehr von der Qualität der Normen ab. So ist die Wirtschaft mit der Möglichkeit, durch zunächst innerverbandliche Normen auf das Geschehen im Bereiche der Technik einzuwirken, in die Lage versetzt, im Wettbewerb mit dem Staat normierend aufzutreten. Denn, wenn die Wirtschaft kein geeignetes Normgefüge für eine Sachfrage zur Verfügung stellt, ist der Staat gefordert, das seinerseits zu tun.

Ich möchte hier abbrechen. Ich habe mein Thema nicht erschöpft. Das ist angesichts der Fülle des Stoffes und der zahllosen Fragen, Normen, Gerichtsentscheidungen und literarischen Stellungnahmen zu unserem Thema auch nicht möglich. Wer sich mit dem Recht der Technik befaßt, stößt alsbald an vielen Stellen auf Grundfragen des Rechts und der Rechtswissenschaft. Die Technik hat daher für den Juristen keineswegs nur eine technische Bedeutung wie überhaupt technische Fragen, d.h. Fragen der Technik des Rechts in erster Linie Rechtsfragen sind und daher am Rechtswert der Rechtsnorm teilnehmen. Technische Fragen sind immer irgendwie auch inhaltliche Fragen. Ebenso wie der Ingenieur bei seiner technischen Arbeit darauf bedacht ist, zu optimalen Lösungen zu kommen, so auch der Jurist. Rechtstechnik ist daher in gewisser Weise eine Methode der Optimierung des Rechts im Hinblick auf seine Anwendbarkeit, d.h. seine praktische Nützlichkeit. Der juristische Laie leidet oft genug an der mangelhaften Handhabbarkeit des Rechts, der Versäumung einer Suche nach der optimalen technischen Lösung für ein Rechtsproblem. Daß der Jurist hier nicht selten sündigt, ist bekannt. Wer seine Zunftgenossen bei der Arbeit aufmerksam beobachtet, dann dies schwer leugnen. Aber die Probleme der Rechtstechnik, unter denen Jurist und Nichtjurist in gleicher Weise leiden, sind andererseits dem Gegenstand selbst immanent. Ihre Schwierigkeiten fließen gerade beim Recht der Technik aus der Eigenart der Technik. Sie verlangen vom Juristen ein Eindringen in die Probleme der Technik, damit er seine eigenen technischen Probleme lösen kann.

Es war mein Ziel, Ihnen ein wenig über das Zusammenspiel von Recht und Technik – Technik in doppeltem Sinne der Bedeutung des Wortes – vorzutragen. Technisch ist das nicht immer einfach, hoffentlich habe ich es recht gemacht.

Literaturverzeichnis

- Blümel, Willi / Wagner, Hellmut (Hrsg.): Technische Risiken und Recht, 1981.
 Eberstein, Hans Herrmann: Einführung in die Grundsätze des sicherheitstechnischen Rechts, in: Schriftenreihe Recht & Technik, Band 10, 1987.
 Herschel, Wilhelm: Rechtsfragen der Technischen Überwachung, in: Schriftenreihe Recht und Technik, Band 1, 1972.
 Jarass, Hans D.: Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben, 1987.
 Karpen, Ulrich: Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970.
 Koch, Hans-Joachim: Grenzen der Rechtsverbindlichkeit technischer Regeln im öffentlichen Baurecht, 1986.
 Lukes, Rudolf / Birkhofer, Adolf (Hrsg.): Rechtliche Ordnung der Technik als Aufgabe der Industriegesellschaft, 1980.
 Lukes, Rudolf: Sachverständigentätigkeit nach der Gashochdruckleitungsverordnung, in: Schriftenreihe Recht & Technik, Band 8, 1983.
 ders.: Grundprobleme zum atomrechtlichen Verwaltungsverfahren, 1974.

- Marburger, Peter: Die Regeln der Technik im Recht, 1979.
- ders.: Atomrechtliche Schadensvorsorge, Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Konkretisierung, 1983.
- Plagemann, Herrmann: „Stand der Wissenschaft“ und „Stand der Technik“ als unbestimmte Rechtsbegriffe, 1980.
- Plischka, Hans Peter: Technisches Sicherheitsrecht, 1969.
- Rittstieg, Andreas: Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, 1982.
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.): Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, 1984.
- Schäfer, Karl-Wilhelm: Das Recht der Regeln der Technik, Diss. 1965.
- Schaible, Joachim: Die Rechtsnatur der Typengenehmigung unter besonderer Berücksichtigung der überwachungsbedürftigen Anlagen des § 24 der Gewerbeordnung, Diss. 1971.
- Schwierz, Matthias: Die Privatisierung des Staates am Beispiel der Verweisungen auf die Regelwerke privater Regelgeber im Technischen Sicherheitsrecht, 1986.
- Steiner, Udo: Staatliche Gefahrenvorsorge und Technische Überwachung, in: Schriftenreihe Recht & Technik, Band 9, 1984.
- Thieme, Werner: Das Prüfungsmonopol bei überwachungsbedürftigen gewerblichen Anlagen, 1987.
- Wolf, Rainer: Der Stand der Technik: Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken am Beispiel des Immissionsschutzes, 1986.